

University of Groningen

De bestuursrechter en diens vrijheid

Marseille, A.T.

Published in:
Trema

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T. (2007). De bestuursrechter en diens vrijheid: Van actief naar lijdelijk (en weer terug?). *Trema*, 10, 423-431.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De bestuursrechter en diens vrijheid Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)

Een gemiddelde bestuursrechter zet een paar honderd keer per jaar zijn handtekening onder een uitspraak. Het is niet ondenkbaar dat hij af en toe, vlak voor de ondertekening, door twijfel wordt bevangen over de juistheid van zijn uitspraak. Er kunnen vele redenen voor twijfel zijn, maar voor zover we te maken hebben met een gemiddelde (dus hardwerkende, intelligente en evenwichtige) rechter, is zijn twijfel hoogstwaarschijnlijk terug te voeren op de vrijheid die hij bezit.

Bestuursrechters beschikken over een grote mate van vrijheid. Weliswaar zijn ze gehouden besluiten van de overheid op hun rechtmatigheid beoordelen, maar in het traject naar de uitspraak op een beroep dat bij hen is ingesteld, moeten ze keer op keer beslissen of ze iets gaan *doen* of juist *laten*. Welke keuze ze ook maken, elk van de talloze beslissingen die ze in de procedure ter afhandeling van een beroep nemen, kan de uitkomst van die procedure beslissend beïnvloeden. En als een rechter, vlak voor het moment dat hij zijn handtekening onder de uitspraak denkt te gaan zetten, al die beslissingen nog eens de revue laat passeren, is goed voorstelbaar dat hij zich afvraagt of hij zijn vrijheid op een juiste manier heeft gebruikt.

De twijfel die ik bij de bestuursrechter vermoed, roept twee vragen op. De ene vraag is: hoe maakt de bestuursrechter van zijn vrijheid gebruik? De andere vraag is: hoe zou hij van zijn vrijheid gebruik moeten maken? In dit artikel probeer ik op beide vragen een antwoord te vinden.

De beantwoording van de twee vragen gebeurt in verschillende stappen. Allereerst zeg ik kort iets over de aard en inhoud van de vrijheid van de bestuursrechter. Vervolgens richt ik me op de vraag wat we weten over hoe de bestuursrechter gebruikmaakt van zijn vrijheid. Het zal blijken dat, voor zover onze kennis strekt, de bestuursrechter minder doet dan laat, en dus met meer recht als 'lijdelijk' dan als 'actief' is te karakteriseren. Daarna komt de vraag aan de orde of de rechter voldoet aan de verwachtingen die er over hem leven, bij de wetgever, in de jurisprudentie, bij zijn publiek en bij hem zelf. De conclusie van die rondgang is dat de lijdelijke opstelling van de bestuursrechter weliswaar niet in strijd is met relevante wettelijke of jurisprudentiële normen, maar dat er desondanks met reden onvrede bestaat over zijn lijdelijkheid. Dat leidt tot de vraag of de be-

stuursrechter op een andere manier van zijn vrijheid gebruik zou moeten maken. Daarover maak ik tot slot enkele opmerkingen.

1. De vrijheid van de bestuursrechter

De begrippen beoordelingsruimte, beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid worden veelal gebruikt om de discretie die bestuursorganen bezitten te analyseren. Op de bestuursrechter zijn ze evenzeer van toepassing. Het blijkt uit talloze bepalingen uit hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrechter (Awb), waaronder art. 8:69. In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat de rechter de rechtmatigheid van het besluit waartegen bij hem beroep is ingesteld, beoordeelt op grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. In het tweede lid is bepaald dat hij de rechtsgronden moet aanvullen. In het derde lid is bepaald dat hij de feiten kan aanvullen.

De bestuursrechter bezit een grote mate van vrijheid bij de toepassing van art. 8:69 Awb. Het begint al met de verplichting om het bestreden besluit te beoordelen *op grondslag van het beroepschrift*. Die verplichting houdt in dat de rechter de rechtmatigheid van het bestreden besluit beziet in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden. Aspecten van het besluit die in het beroepschrift niet ter discussie worden gesteld, dient hij bij zijn oordeelsvorming

Het vooronderzoek is zo beperkt of omvangrijk als de rechter het wenst.

* Mr. dr. A.T. Marseille is werkzaam bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurs-

kunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

De bestuursrechter benut het vooronderzoek nog maar hoogst zelden om zelf op onderzoek uit te gaan.

buiten beschouwing te laten. Om het besluit te kunnen beoordelen op grondslag van het beroepschrift, moet hij vaststellen in hoeverre het besluit wordt aangevochten. Soms is een beroepschrift daar heel duidelijk over. Dan is dat niet moeilijk. Maar meer dan eens doen beroepschriften zich voor als een willekeurige verzameling grieven tegen het in beroep aangevochten besluit. De rechter heeft dan de keuze: zelf aan de hand van de tekst van het beroepschrift beslissen hoe ver het beroep strekt, of de indiener om opheldering vragen. Als hij kiest voor dat laatste, moet hij vervolgens beslissen wanneer hij dat doet (op een comparitie? via een schriftelijk verzoek in het vooronderzoek? ter zitting?) en hoe (algemeen? specifiek? suggestief? omfloerst?). De keuze die de rechter maakt, kan de omvang van het geding bepalen.

Ook voor wat betreft andere verplichtingen van art. 8:69 lid 1 Awb bezit de rechter speelruimte. De rechter moet de rechtmatigheid van het bestreden besluit mede beoordelen op grond van *het verhandelde ter zitting*. Wat er ter zitting voorvalt, wordt in eerste instantie bepaald door partijen. Zij krijgen daar de gelegenheid hun standpunten nog eens uiteen te zetten. De rechter moet echter kiezen of hij ermee volstaat partijen aan te horen, of dat hij – hetzij in reactie op wat partijen hem vertellen, hetzij op eigen initiatief – hen daarnaast met vragen bestookt. Voorts moet hij beslissen hoeveel tijd partijen krijgen voor het verwoorden van hun standpunten en of hij eventueel meegebrachte getuigen laat en/of gaat horen. Een laatste beslissing in verband met de zitting is of hij direct in het vervolg daarop overgaat tot het doen van een uitspraak, of dat hij gebruikmaakt van de mogelijkheid het vooronderzoek te hervatten.¹

Voor de resterende verplichtingen van art. 8:69 lid 1 geldt evenzeer dat de rechter keuzevrijheid heeft. Want ook al is het primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te zorgen dat partijen worden voorzien van de voor de totstandkoming van het besluit relevante stukken, als het bestuur niet alle stukken naar de rechtbank stuurt, is het van de alertheid van de rechter afhankelijk of het bestuur wordt verzocht nog met nadere stukken te komen. En ten slotte geldt dat het vooronderzoek zo beperkt of omvangrijk is als de rechter het wenst. De rechter kan er in het vooronderzoek mee volstaan de stukken die partijen hem ter hand hebben gesteld te lezen, maar heeft ook de mogelijkheid om, los van de informatie die hij van partijen heeft gekregen, zelf onderzoek naar de feiten te doen. Dat blijkt expliciet uit art. 8:69 lid 3 ('De rechter kan de feiten aanvullen'), dat is geconcretiseerd in een aantal bepalingen van afdeling 8.2.2 Awb, die de rechter onder meer de bevoegdheid geven ter plaatse te gaan kijken, een deskundige te benoemen en partijen om informatie te vragen.

Dan is er nog art. 8:69 lid 2 Awb, dat de rechter verplicht de rechtsgronden aan te vullen, dat wil zeggen, de in een be-

roepschrift naar voren gebrachte grieven geschikt maken voor toetsing door ze (zo nodig) van een juridische vertaling te voorzien.² Hoewel het hier om een verplichting van de rechter gaat, heeft hij bij de invulling daarvan nogal wat speelruimte. In de vertaling van de grieven kan hij zuinig of ruimhartig zijn. Het bekendste voorbeeld van (inmiddels overigens verlaten) generositeit biedt de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over de beoordeling van besluiten over arbeidsongeschiktheidsclaims. Als een appellant alleen de medische aspecten van het besluit ter discussie stelde, beoordeelde de Centrale Raad ook de arbeidskundige aspecten van het besluit, omdat de Centrale Raad beide aspecten van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling onlosmakelijk met elkaar verbonden achtte.³ Bij de beslissing door de rechter over de reikwijdte van diens toetsing heeft deze dus nogal wat speling.

Een laatste aspect van de vrijheid van de bestuursrechter dat hier genoemd moet worden, betreft de ambtshalve toetsing aan 'bepalingen van openbare orde'. Waar als uitgangspunt geldt dat de bestuursrechter zich niet verdiept in zaken die (blijkens het beroepschrift) niet tussen partijen in discussie zijn, maakt hij een uitzondering voor bepalingen van openbare orde. Het betreft in hoofdzaak bepalingen over de bevoegdheid van de rechter zelf, de ontvankelijkheid van de appellant en de bevoegdheid van het bestuursorgaan.⁴ Voor de rechterlijke toetsing aan bepalingen van openbare orde geldt enerzijds dat de rechter dat geheel en al op eigen gezag doet, anderzijds dat de in eerste aanleg rechtsprekende rechters in beginsel geen keuzevrijheid hebben; de hogerberoepsrechter bepaalt waaraan wel en niet ambtshalve moet worden getoetst.

Wanneer het voorgaande wordt samengevat, kan worden geconcludeerd dat de bestuursrechter bij de beoordeling van het beroep tegen een besluit op ten minste vier punten discretie bezit: 1) bij het vaststellen van de omvang van het geschil; 2) bij de beslissing om bij de beoordeling van het beroep ook zaken te betrekken die niet tussen partijen in geschil zijn; 3) bij de vaststelling van de voor de beoordeling van het beroep relevante feiten; 4) in de mate waarin partijen de mogelijkheid wordt geboden hun standpunten naar voren te brengen.

2. Gebruik door de bestuursrechter van zijn vrijheid: keuze voor lijdelijkheid

De afgelopen jaren is een aantal aspecten van het gebruik door de bestuursrechter van zijn vrijheid door middel van onderzoek in kaart gebracht. Het onderzoek betrof onder meer de snelheid waarmee beroepsprocedures worden afge-

Wie denkt dat de inactiviteit van de bestuursrechter in het vooronderzoek ter zitting wordt gecompenseerd, komt bedrogen uit.

handeld, de mate waarin de bestuursrechter er in slaagt de hem voorgelegde geschillen finaal te beslechten en zijn activiteit op het punt van de feitenvaststelling.⁵ Dat laatste aspect van het handelen van de bestuursrechter staat in het vervolg van dit artikel centraal.⁶ Uit onderzoek dat in het kader van de derde Awb-evaluatie is verricht, komt naar voren dat in zo'n 90% van de beroepszaken die door de rechtbanken worden behandeld, de feiten waarop het bestuur zich bij zijn besluitvorming heeft gebaseerd, ter discussie staan.⁷

De rechter moet beslissen wiens visie op de feiten hij het meest overtuigend vindt, die van het bestuur of die van appellant. Om tot die beslissing te komen, zijn er verschillende dingen die hij kan doen. Hij moet in ieder geval lezen (de gedingstukken tijdens het vooronderzoek) en luisteren (naar wat partijen ter zitting te vertellen hebben), maar hij kan ook zelf onderzoek (laten) doen, in het kader van het onderzoek ter voorbereiding van de zitting (vooronderzoek) of op de zitting zelf.

De bestuursrechter benut het vooronderzoek inmiddels nog maar hoogst zelden om zelf op onderzoek uit te gaan. In de dertien jaar sinds de invoering van de Awb heeft op dit punt een enorme omslag plaatsgevonden. Zo halverwege de jaren negentig was, om een voorbeeld te noemen, het benoemen van een deskundige in WAO-zaken bij veel rechtbanken bijna een automatisme. Er was een werkgroep en een dik rapport (*Ben ik overtuigd?*) voor nodig om bestuursrechters er aan te laten wennen dat het wellicht niet in elke zaak met een medische component nodig was om een deskundige te laten oordelen over de kwaliteit van de feitenvaststelling door het bestuur. Inmiddels is het voor veel rechtbanken veeleer een automatisme om in arbeidsongeschiktheidszaken geen deskundige te benoemen. Gemiddeld genomen wordt nog maar in 2 à 3% van bij de rechtbanken behandelde zaken een deskundige benoemd.⁸ Opvallend daarbij zijn wel de grote verschillen tussen rechtbanken. Er zijn rechtbanken die (relatief) vaak een deskundige inschakelen, maar ook rechtbanken waar dat nauwelijks of niet gebeurt.⁹

In hogerberoepsprocedures wordt nog minder gebruikgemaakt van de mogelijkheid deskundigen te benoemen. Zo

maakt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar hoedanigheid van hogerberoepsrechter in het geheel geen gebruik van de mogelijkheid deskundigen in het vooronderzoek in te schakelen¹⁰ en doet de Centrale Raad van Beroep dit slechts heel af en toe.¹¹ Als het al gebeurt, dan alleen in arbeidsongeschiktheidszaken, maar ook daar gebeurt het in niet meer dan 2% van de gevallen. De uitzondering wordt gevormd door de Afdeling bestuursrechtspraak in haar hoedanigheid van rechter in eerste en enige aanleg in milieugeschillen, die in een kwart van de beroepszaken een deskundige benoemt.¹²

Over het gebruik door de rechter van diens andere bevoegdheden in het kader van het vooronderzoek kan het volgende worden gemeld. Van de bevoegdheid om tijdens het vooronderzoek stukken op te vragen bij partijen en om partijen vragen te stellen, wordt relatief nog het meeste gebruikgemaakt. Stukken opvragen gebeurt in 15% van de door de rechtbanken behandelde zaken, vragen stellen in 12% van de zaken.¹³ In hogerberoepszaken bij de Afdeling gebeurt het niet.¹⁴ Over de mate waarin het in hogerberoepszaken bij de Centrale Raad gebeurt, zijn geen gegevens bekend. Van de bevoegdheid om een onderzoek ter plaatse in te stellen hebben bestuursrechters nooit veel gebruikgemaakt. In de ten behoeve van het Awb-evaluatieonderzoek bestudeerde dossiers bleek er nergens van. Datzelfde gold voor de twee overige bevoegdheden (het houden van een comparitie en het oproepen van getuigen in het vooronderzoek). Al met al blijft in de meeste van de door de bestuursrechter behandelde zaken het vooronderzoek beperkt tot de bestudering van de gedingstukken.

Wie denkt dat de inactiviteit van de bestuursrechter in het vooronderzoek ter zitting wordt gecompenseerd, komt bedrogen uit. Ten behoeve van het Awb-evaluatieonderzoek is gebruikgemaakt van een uitgebreide inventarisatie van de activiteit van de bestuursrechter ter zitting.¹⁵ De inventarisatie betrof 120 bij vijf rechtbanken behandelde beroepszaken. De zaken vormden een getrouwe afspiegeling van het geheel van zaken dat door rechtbanken wordt behandeld.¹⁶

Wordt gekeken naar behandeling van het beroep ter zitting,

1 Zie art. 8:64 en 8:68 Awb.

2 Hierover recent: Crommelin (2007).

3 Zie voor de ruime benadering: CRvB 18 december 1998, RSV 1999, 198. De uitspraak waarin tot uitdrukking komt dat voor een beperktere invulling wordt gekozen: CRvB 17 april 2007, AB 2007, 167 m.nt. Vonk.

4 Hierover onder meer: De Bock (2004), p. 63-74, Brugman (2005), Schreuder-Vlasblom (2006), p. 168-170.

5 Zie onder meer: Marseille (2003), Marseille (2004), Schueler, Drewes, Groenewegen, e.a. (2007), Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007).

6 Het 'breedst' is het handelen van de bestuursrechter onderzocht in het kader van de derde Awb-evaluatie

(Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007)). Dit onderzoek betreft echter alleen de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak in haar hoedanigheid van milieurechter in eerste en enige aanleg. Als in het vervolg van deze bijdrage melding wordt gemaakt van onderzoeksbevindingen, hebben die – tenzij anders vermeld – daarop betrekking.

7 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 176-177.

8 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 220.

9 Marseille (2004), p. 78.

10 Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 153-154.

11 Lopend onderzoek, uitgevoerd door de

vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

12 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 220.

13 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 205-212.

14 Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 153-154.

15 Deze dateert weliswaar van 2002, maar er is geen aanleiding te veronderstellen dat de behandeling van beroepszaken ter zitting bij de bestuursrechter inmiddels heel anders zou plaatsvinden.

16 Verzoeken om voorlopige voorziening en meervoudig behandelde zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

dan blijkt dat de relatief passieve houding van de rechter in het vooronderzoek daar wordt voortgezet. Het begint er al mee dat de informatie die partijen voorafgaand aan de zitting krijgen, veelal uiterst summier is. In de uitnodigingsbrief staat meestal niet hoeveel tijd er voor de behandeling van de zaak is uitgetrokken, niet wat er ter zitting aan de orde komt en evenmin wie de rechter is die de zaak behandelt. Alleen maar: 'Als u wat gaat zeggen, is het handig als u het op papier hebt.' De overige informatie is niet meer dan een parafrase van de Awb-bepalingen die relevant zijn voor de zitting, zoals art. 8:58 Awb (stukken kunnen tot uiterlijk tien dagen voor de zitting worden ingediend) en art. 8:60 Awb (partijen kunnen getuigen naar de zitting meebrengen). Daarnaast valt op dat partijen naast een – vrijblijvende – uitnodiging voor de zitting bijna nooit een – verplichtende – oproep krijgen. Bij de rechtbanken gebeurt dat in minder dan 5% van de zaken.¹⁷ Afgaande op de informatie die in uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak en de Centrale Raad van Beroep is te vinden, maken die nog spaarzamer gebruik van de mogelijkheid partijen ter zitting op te roepen.¹⁸

Wat doet de gemiddelde bestuursrechter op een zitting? Bijna de helft van de tijd van de zitting gaat voorbij met het luisteren naar verhalen van partijen die de rechter al kent, omdat ze een kopie zijn van wat er in het beroepsschrift en het verweerschrift staat.¹⁹ In de meeste gevallen heeft de rechter daarna een of meer vragen aan partijen. Die vragen zijn nogal eens alleen maar symbolisch (bijvoorbeeld de vraag aan iemand wiens arbeidsongeschiktheid per een datum in het verleden aan de orde is: 'Hoe gaat het nu met u?'), of zijn bedoeld om partijen hun standpunt verder te laten verduidelijken ('Ik hoor u zeggen dat ... kunt u daar nog iets meer over vertellen?').

Er zijn uitzonderingen. Ik noem er twee. De eerste is dat de rechter soms een aantal gerichte vragen aan een van de partijen heeft, omdat op een bepaald punt het dossier voor hem nog niet helder is. Hij doet dan op de zitting wat vroeger vaak in het vooronderzoek gebeurde: informatie over een specifiek aspect van de zaak vragen, om zijn beeld over de zaak als geheel rond te krijgen. Dat gebeurde in ruim 10% van de bezochte rechtbankzittingen.²⁰

De tweede uitzondering is dat de rechter de zitting benut voor een uitgebreid feitenonderzoek. Dat deed zich voor in twee van de in het kader van de Awb-evaluatie bezochte zittingen. Beide keren betrof het feitenonderzoek de vraag of sprake was van een arbeidsovereenkomst. De betrokken appellanten waren door de rechter opgeroepen en kregen een spervuur van vragen over hoe hun arbeidsrelatie precies in elkaar zat. De rechter benutte de zitting om de onduidelijkheid die er over de feiten bestond, op te helderen.

Niet alleen mengt de bestuursrechter zich zelden in het debat tussen partijen, hij geeft evenmin sturing aan dat debat.

Uit jurisprudentie blijkt dat bestuursrechters zich geenszins verplicht hoeven te achten een actieve houding aan te nemen.

Het algemene beeld dat uit de verschillende onderzoeken over het optreden van de bestuursrechter naar voren komt, is dat hij zijn oordeel over de feiten bijna volledig baseert op wat partijen daarover aanvoeren. Hij mengt zich zelden in de discussie tussen partijen en beslist bijna volledig op basis van wat partijen hem aan feitelijke informatie en argumenten ter hand hebben gesteld. De dominante opstelling van de bestuursrechter valt dan ook niet anders dan als 'lijdelijk' te kwalificeren.

De bestuursrechter is ook nog in een ander opzicht lijdelijk. Behalve dat hij spaarzaam gebruikmaakt van de mogelijkheden om zelf een bijdrage te leveren aan de vaststelling van de feiten, informeert hij partijen niet of nauwelijks over de mogelijkheden die zij hebben om hem te overtuigen van de juistheid van hun standpunt. Het komt zelden voor dat de rechter (hetzij tijdens het vooronderzoek, hetzij ter zitting) aan een appellant laat weten: 'U beweert dat nu wel, maar ik kan daar niets mee, u zult met bewijs moeten komen!' en evenmin dat hij het bestuur iets meegeeft in de trant van: 'Misschien klopt uw besluit wel, maar ik kan dat zo niet beoordelen, want de motivering ervan is volstrekt onder de maat!' Kort en goed: niet alleen mengt de bestuursrechter zich zelden in het debat tussen partijen, hij geeft evenmin sturing aan dat debat.

3. Normering van de vrijheid van de bestuursrechter: lijdelijkheid goedgekeurd

Is het een probleem dat de bestuursrechter kiest voor een terughoudende, lijdelijke opstelling? Stelt hij daarmee bepaalde verwachtingen teleur? Of erger nog: verzaakt de bestuursrechter daarmee een bepaalde plicht? Dat laatste niet, maar dat eerste wel enigszins.

3.1 De Awb-wetgever

Iemand wiens verwachtingen de bestuursrechter anno 2007 zeker teleurstelt, is de Awb-wetgever. Wordt gekeken naar wat de wetgever bij de totstandkoming van de Awb voor ogen stond, dan was dat onder meer dat de rechter oog zou hebben voor 'ongelijkheidscompensatie' en voor 'finale geschilbeslechting'.

Uit de memorie van toelichting op de Awb komt de bestuursrechter naar voren als iemand die zoekt naar de materiële waarheid, zich actief opstelt, stelplicht en bewijslast naar redelijkheid en billijkheid over partijen verdeelt en onder omstandigheden (met name als sprake is van ongelijkheid tussen de bij het geschil betrokken partijen) gebruikmaakt van de bevoegdheid tot aanvulling van de feiten zoals partijen die aan hem hebben gepresenteerd.²¹ De visie van de wetgever sluit aan bij wat in de periode

daarvoor in de literatuur over de rol van de bestuursrechter naar voren werd gebracht,²² en heeft ook na de totstand-koming van de Awb veel weerklank gevonden,²³ zij het dat ook is betoogd dat de subjectivering van het bestuursrecht zoals die in de Awb tot uitdrukking komt, gevolgen dient te hebben voor de rol van de bestuursrechter.²⁴ Echter, welke opvattingen er ook over de rol van de bestuursrechter leven, in de praktijk is te zien dat de bestuursrechter zich niet zo heel erg veel gelegen laat liggen aan het ideaal van de Awb-wetgever, noch op het punt van finale geschilbeslechting,²⁵ noch op dat van ongelijkheidscompensatie.

3.2 *De jurisprudentie van de hoogste Nederlandse bestuursrechters*

Een tweede referentiepunt is de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters. Het is interessant om na te gaan in hoeverre hogerberoepsrechters op een of andere manier de speelruimte die de bestuursrechter heeft bij de beoordeling van een bij hem ingesteld beroep, normeren. Worden rechtbanken wel eens op hun vingers getikt omdat ze ten onrechte geen gebruik hebben gemaakt van hun onderzoeksbevoegdheden, of omdat ze partijen niet hebben laten weten dat bepaalde argumenten alleen van invloed kunnen zijn op het rechterlijk oordeel als die met bewijs zijn onderbouwd? Een instructieve uitspraak in dat verband is die van de Centrale Raad van Beroep van 1 juni 2005.²⁶ Uit die uitspraak blijkt dat bestuursrechters zich geenszins verplicht hoeven te achten een actieve houding aan te nemen.

De appellant in kwestie had geklaagd dat hij was verrast door de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank had op het punt van de feiten het standpunt van het bestuur gevolgd, en niet dat van appellant. Toen de appellant de uitspraak las, was hij teleurgesteld, maar niet alleen over de uitkomst van de procedure, ook over het feit dat de rechtbank hem geen bewijsopdracht had gegeven. Hij had de rechtbank dan kunnen overtuigen van de juistheid van zijn standpunt. Hij klaagt daarover bij de Centrale Raad van Beroep. De reactie van de Centrale Raad laat zich in vier punten samenvatten. Aan duidelijkheid laten ze niets te wensen over.

In de eerste plaats stelt de Centrale Raad vast dat het bestuursprocesrecht niet de formele bewijsopdracht kent. De rechter hoeft partijen dan ook niet te wijzen op hun bewijspositie. Vervolgens wordt als algemene regel geformuleerd dat partijen uit eigen beweging hun stellingen voldoende aannemelijk moeten maken en spontaan het daarvoor benodigde bewijsmateriaal moeten aandragen. Als zij dat doen, zo vervolgt de Centrale Raad, kan de rechter, als hij

De bestuursrechter heeft niets te vrezen, maar betekent dat ook dat hij tevreden kan zijn over zijn doen en laten?

daartoe aanleiding ziet, gebruikmaken van zijn onderzoeksbevoegdheden. De Centrale Raad sluit af met de constatering dat de appellant in het onderhavige geval zijn stellingen niet met enig bewijsmateriaal heeft onderbouwd en dat er dus voor de rechter ook geen aanleiding was om van zijn onderzoeksbevoegdheden gebruik te maken.

Uit de uitspraak van de Centrale Raad kan in ieder geval worden opgemaakt dat de rechter volledig vrij is in het gebruikmaken van zijn onderzoeksbevoegdheden, en dat hij jegens partijen geen enkele verplichting heeft om hen voor te lichten over hun bewijspositie. Wat er ook nog uit zou kunnen worden opgemaakt – maar dan lees ik er misschien te veel in – is dat het indienen van een deskundigenrapport een noodzakelijke voorwaarde is om de rechter er toe te brengen een deskundige te benoemen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling komt het zelfde beeld naar voren: de rechter is volledig vrij in de gebruikmaking van diens onderzoeksbevoegdheden.²⁷

3.3 *Het Europees Hof voor de rechten van de mens*

Een laatste referentiepunt is het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Voldoet het handelen van de bestuursrechter daaraan? Soms lijkt het er op dat het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) vooral een corrigerende taak heeft. Dat beeld laat zich waarschijnlijk verklaren uit het feit dat uitspraken waaruit naar voren komt dat een bepaalde in Nederland gangbare praktijk in het licht van het EVRM niet door de beugel kan, meer aandacht trekken dan uitspraken waaruit blijkt dat een in Nederland gangbare praktijk royaal blijft binnen de grenzen van wat het EHRM acceptabel vindt. Als voorbeeld van zo'n 'geruststellende' uitspraak kan de uitspraak in de zaak Bryan dienen.²⁸

Ter discussie stond een handhavingsbesluit, waartegen Bryan tevergeefs opkwam bij het bestuursorgaan dat het besluit had genomen, waarna hij beroep instelde bij de rechter. In die procedure kon echter de juistheid van de vastgestelde feiten die de basis vormden van het besluit niet meer direct worden betwist. De rechter was alleen bevoegd

17 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 244.

18 Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 154.

19 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 237.

20 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 247. Alleen de zittingen waarop zaken aan de orde waren waar partijen van mening verschilden over de feiten (91 van de 120) zijn meegeteld.

21 MvT, PG Awb II, p. 175-176.

22 Zie met name Van Galen & van Maarseveen (1978).

23 Bijvoorbeeld: Damen (2004), Schlössels (2003), De Waard (2006).

24 Bijvoorbeeld: Daalder & Schreuder-Vlasblom (2000).

25 Marseille (2004), Schueler, Drewes, Groenewegen, e.a. (2007).

26 JB 2005/237 m.nt. Wenders. Zie voorts

Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 48-70.

27 Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 63-66, Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 154.

28 EHRM 22 november 1995 (Bryan t. Verenigd Koninkrijk). Zie hierover: Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007), p. 102-104.

Het minst kritisch over de opstelling van de rechter is de overheid.

ten aanzien van rechtsvragen. Hij kon *geen* nader bewijs bij zijn oordeel betrekken. Wel was de rechter bevoegd te beoordelen of de *procedure* waarin de feiten waren vastgesteld rechtmatig was en of de feitenvaststelling ‘perverse or irrational’ was. De klacht van Bryan dat de beperkte omvang van de rechterlijke toets een schending van art. 6 lid 1 EVRM inhield, werd echter unaniem door het EHRM afgewezen.

Wanneer we de uitgangspunten van de wetgever (zoals die uit de Awb naar voren komen), de uitspraak van de Centrale Raad van 1 juni 2005 en de uitspraak van het EHRM in de zaak Bryan naast elkaar zetten, kan worden geconcludeerd dat de opstelling van de Nederlandse bestuursrechter ongeveer in het midden ligt tussen het ideaal van de Awb-wetgever en de minimumnormen van het EHRM. De bestuursrechter heeft dus niets te vrezen, maar betekent dat ook dat hij tevreden kan zijn over zijn doen en laten?

4. Het publiek van de bestuursrechter aan het woord: lijdelijkheid betreurd

Als je aan het publiek van de bestuursrechter vraagt: ‘Zijn jullie tevreden over de bestuursrechter?’, zal het antwoord niet zonder meer bevestigend luiden.²⁹

Het minst kritisch over de opstelling van de rechter is de overheid. Verwerende bestuursorganen zijn in het algemeen tevreden over het optreden van de bestuursrechter. Het enige punt van kritiek is dat ze het moeilijk vinden in te schatten wat ze ter zitting van de rechter kunnen verwachten. Ze hebben er alle begrip voor als de rechter op de zitting het merendeel van de geschilpunten links laat liggen en zich concentreert op een specifiek aspect van het bestreden besluit, waar hij een aantal gedetailleerde vragen over heeft, maar achten zich gehandicapt bij het voorbereiden van de zitting, omdat ze in de meeste gevallen totaal geen idee hebben op welk aspect van het besluit de rechter zich zal richten. Appellanten zijn op meer punten ontevreden. Zo voelen zij zich nogal eens verrast door de uitspraak van de rechter. Hun beroep wordt ongegrond verklaard, terwijl ze in de veronderstelling verkeerden dat ze een gewonnen zaak hadden. Illustratief is het verhaal van een in het kader van het Awb-evaluatieonderzoek geïnterviewde appellant, die ik voor het gemak als X aanduid. Het Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) weigerde X een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zijn bezwaar werd ongegrond verklaard en in beroep had hij evenmin succes. Zowel in bezwaar als in beroep draaide het geschil om de feiten. Had het UWV zijn lichamelijke beperkingen juist vastgesteld? Zijn ervaringen met bestuur en bestuursrechter vatte hij in een telefonisch interview in drie kernachtige zinnen samen. De eerste daarvan had betrekking op de totstandkoming van de beslissing van het UWV. Daarover zei hij: “Ik ben gekeurd door drie wijzen, van achter een bureau, heel knap!”

Over de reden waarom de rechtbank de visie van het UWV had gevolgd, en niet die van hem, zei X: “Omdat het bij het UWV allemaal doctorandussen zijn, gelooft de rechter hen wel, en mij niet.” En over de reden waarom hij niet in hoger beroep was gegaan, zei hij: “Ik ben nooit afhankelijk geweest van instanties, ik red me ook wel zonder.”

De analyse van X van zijn belevenissen in bezwaar en beroep zal mogelijk beïnvloed zijn door de negatieve uitkomst van die procedures, consequent is hij wel. Uit de eerste opmerking van X kan worden opgemaakt dat hij de feitenvaststelling door het UWV zodanig beneden de maat vond, dat hij er zonder meer van uitging dat zijn beroep gegrond zou worden verklaard. De ongegrondverklaring van zijn beroep kon hij vervolgens alleen maar verklaren door die te wijten aan partijdigheid van de rechter. In dat licht is het evenmin verwonderlijk dat hij niet meer in hoger beroep ging. De meest relevante opmerking van X is zijn eerste, want daaruit blijkt dat hij zijn procespositie niet goed kan inschatten. Uiteraard is voor discussie vatbaar of het beeld van X van de kwaliteit van de besluitvorming door het UWV reëel was. Wat er precies op de keuring was gebeurd, tijdens de hoorzitting in bezwaar en ter zitting bij de rechtbank, dat weten we niet. Dat neemt niet weg dat veel andere appellanten wier beroep ongegrond was verklaard omdat de rechtbank hun visie op de feiten niet bleek te delen, ons vergelijkbare verhalen vertelden als X. Het punt waar ze over struikelen, is dat ze totaal geen idee hebben wat er van hen in de procedure bij de bestuursrechter wordt verwacht. Zij gaan ervan uit dat de rechter zich veel actiever zal opstellen dan in werkelijkheid het geval is. Ze zien de bestuursrechter als een soort onderzoekscommissie, die naar aanleiding van hun beroep een diepgravend onderzoek instelt naar de juistheid van het bestuursbesluit, terwijl de rechter in werkelijkheid volstaat met de (vrijwel altijd onuitgesproken) gedachte: ‘Ik ben benieuwd wat u als appellant tegenover het verhaal van het bestuur hebt te stellen!’ Wordt gekeken naar de rechtshulpverleners, dan is te zien dat een aantal daarvan de verbazing van hun cliënten deelt. Maar voor andere rechtshulpverleners geldt weer dat ze precies zeggen te weten wat ze wel en niet van de rechter kunnen verwachten. Wellicht vinden ze daar ook nog van alles over, maar ze nemen – heel pragmatisch – de opstelling van de rechter zoals die is, en ze stemmen hun eigen handelen daarop af.

Dan zijn er nog de rechters zelf. Hoe kijken die aan tegen hun eigen doen en laten? Iedere bestuursrechter is uiteraard uniek, maar desondanks zijn ze met evenveel gemak in twee groepen te verdelen. De ene groep kan worden aangeduid

Het punt waar appellanten over struikelen, is dat ze totaal geen idee hebben wat er van hen in de procedure bij de bestuursrechter wordt verwacht.

als *zakelijke pragmatisten*, de andere als *creatieve idealisten*. De zakelijke pragmatisten benadrukken enerzijds dat hun mogelijkheden beperkt zijn en anderzijds dat partijen hun eigen verantwoordelijkheid hebben in de procedure. Met dat eerste doelen ze met name op de financiële en organisatorische belemmeringen voor een actieve houding. Soms zijn ze daar erg eerlijk in en verklaren ze klip en klaar dat bij processuele beslissingen budgettaire overwegingen een belangrijke rol spelen. Zo kost het inschakelen van een deskundige of het heropenen van het vooronderzoek extra tijd, die niet beloond wordt.

Dan de creatieve idealisten. Die hebben het niet over alles wat *niet* kan, maar juist over het vele dat wel mogelijk is. Zij laten zich niet primair leiden door budgettaire, tijds- en organisatorische beperkingen, maar door een ideaal, zoals geschilbeslechting, de materiële waarheid of ongelijkheidscompensatie, en ze zien in het procesrecht van de Awb voldoende mogelijkheden om dat te verwezenlijken.

Wat bij de creatieve idealisten opvalt, is dat ze uitgesproken ideeën hebben over hoe er meer inhoud kan worden gegeven aan de zitting. Een van hen verwoordde dat ongeveer als volgt: “De zitting moet de plek zijn waar de rechter het geschil met partijen doorspreekt. Daar moet een appellant van de rechter te horen krijgen dat het bewijs dat hij voor zijn stellingen heeft geleverd, ondermaats is, en daar moet hij de kans krijgen om de rechter ervan te overtuigen dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld zijn stellingen alsnog van bewijs te voorzien.”

Sommige creatieve idealisten gaan nog een stap verder, en tonen zich daarmee tevens *pragmatische idealisten*. Die zeggen: “Het is wel heel mooi als de zitting die functie zou vervullen, maar het is geen haalbare kaart, want de zitting komt op een te laat moment in de procedure. Als een zaak eenmaal op zitting is geagendeerd, dan wil je die ook afronden. Wil je als rechter het geschil met partijen doorspreken, dan moet dat in een eerder stadium van de procedure gebeuren, in de vorm van een comparitie.”²⁹

Tot slot van deze rondgang keer ik terug bij de burgers die beroep hebben ingesteld bij de rechtbank. Of zij tevreden zijn over het functioneren van de bestuursrechter valt niet alleen af te leiden uit wat zij daarover zeggen, maar kan ook worden opgemaakt uit wat zij daadwerkelijk doen. Wie een uitspraak van de bestuursrechter heeft gekregen waarmee hij het niet eens is, heeft de keuze: zich daarbij neerleggen of in hoger beroep gaan. In het bestuursrecht wordt opvallend vaak hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Waar in civiele zaken slechts af en toe van de

mogelijkheid van hoger beroep gebruik wordt gemaakt (in 5 tot 10% van de gevallen),³¹ gebeurt dat in het bestuursrecht met grote regelmaat. Tegen ongeveer een op de drie uitspraken van de bestuursrechter waar hoger beroep tegen mogelijk is, wordt hoger beroep ingesteld.³² Opvallend is voorts dat burgers wier beroep geheel of gedeeltelijk ongegrond is verklaard, aanzienlijk vaker hoger beroep instellen dan bestuursorganen wier besluit is vernietigd.

Bestuursorganen gaan tegen naar schatting ongeveer 20% van de voor hen negatieve uitspraken in hoger beroep, burgers tegen ongeveer 40% voor hen negatieve uitspraken.³³ Wat ook de reden is van het veelvuldig gebruik door burgers van het rechtsmiddel van hoger beroep, *niet* dat hun kans op succes groot is. Het door burgers bij de Afdeling bestuursrechtspraak ingestelde hoger beroep heeft slechts in een op de vijf gevallen succes.³⁴ Het beeld bij de Centrale Raad van Beroep wijkt daar nauwelijks van af.³⁵ Kort en goed: burgers maken in het bestuursrecht veelvuldig gebruik van het rechtsmiddel van hoger beroep, maar boeken daarmee slechts heel beperkt succes.

5. Weg van de lijdelijkheid?

Het doen en laten van de bestuursrechter bij de totstandkoming van zijn oordeel over de rechtmatigheid van overheidsbesluiten is van verschillende kanten bekeken. Tijd om terug te gaan naar de rechter die op het punt staat zijn handtekening onder de uitspraak te zetten. Hoe kunnen we er voor zorgen dat hij minder reden heeft voor twijfel?

Als op basis van de hiervoor weergegeven onderzoeksbevindingen zou moeten worden gezegd wat de meest onbevredigende tekortkoming is van het functioneren van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure in het algemeen, en van het gebruik door de bestuursrechter van zijn vrijheid in het bijzonder, zijn er vier zaken die om voorrang strijden. In willekeurige volgorde betreft dat 1) het inefficiënte gebruik van de zitting, 2) de karige informatie van de rechter aan partijen over hun bewijspositie, 3) het ontbreken van enige

Sommige rechters verklaren klip en klaar dat bij processuele beslissingen budgettaire overwegingen een belangrijke rol spelen.

29 Voor wat betreft de tevredenheid is het overigens wel van belang op welk aspect van het handelen van de rechter de vraag is gericht. Zo komt uit de evaluatie van de rechterlijke organisatie naar voren dat gebruikers behoorlijk tevreden zijn over onder meer aspecten als bejegening en deskundigheid. Zie: Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2006).

30 Zie over dit punt nader: Van Ettekoven (2001), Van Ettekoven (2007).

31 Jongbloed (2001).

32 Marseille (2004), p. 151-153, Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 100-103.

33 Marseille (2004), p. 152-153, Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 120.

34 Marseille, de Graaf & Smit (2007), p. 165. Opgemerkt zij dat het alleen hogerberoepszaken betreft die niet door intrek-

king zijn geëindigd en die niet zijn afgedaan met toepassing van art. 8:54 Awb. Was ook met die uitkomsten rekening gehouden, dan zou de mate van succes aanzienlijk geringer zijn.

35 Lopend onderzoek van de vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen.

Waar in civiele zaken slechts af en toe van de mogelijkheid van hoger beroep gebruik wordt gemaakt, gebeurt dat in het bestuursrecht met grote regelmaat.

normering van de organisatie van de oordeelsvorming door de bestuursrechter en 4) de frequentie waarmee tegen uitspraken van in eerste aanleg oordelende bestuursrechters hoger beroep wordt ingesteld.

Dat juist tussen al deze vier zaken verbanden zouden bestaan, en dat pogingen om ten aanzien van elk van die vier tot verbeteringen te komen, steeds ook op de andere drie punten tot verbeteringen zouden leiden, dat lijkt bijna te mooi om waar te zijn. Maar desondanks durf ik de stelling wel aan dat dit tot op zekere hoogte zo is, en dat initiatieven ter zake van elk van de vier tekortkomingen een positieve uitwerking kunnen hebben op de andere drie.

Om te beginnen de zitting. In de zitting gaat voor alle betrokkenen veel tijd en energie zitten, terwijl het netto-effect ervan gering is. De reden: de zitting komt op een te laat moment in de procedure. Naast, of in plaats van de zitting, zou aan het begin van de procedure een comparitie kunnen worden gehouden. Dit zou met name kunnen plaatsvinden in zaken waarin partijen het niet eens zijn over de feiten, en waarvoor geldt dat uit het dossier niet op voorhand blijkt aan wiens zijde op dat punt het gelijk ligt.³⁶

Dan de informatie van de rechter aan partijen. Een comparitie in een vroeg stadium van de procedure kan het de rechter een stuk gemakkelijker maken partijen informatie over hun bewijspositie te verschaffen. Sterker nog, als in zaken waarin onduidelijkheid bestaat over de feiten een comparitie wordt gehouden, is het eigenlijk niet te vermijden dat daarin de bewijspositie van partijen aan de orde komt. Een deels andere vormgeving van de beroepsprocedure kan de rechter derhalve helpen om zijn informatieverschaffing aan partijen te verbeteren.

Dat brengt mij op het derde punt, het ontbreken van enige normering van de organisatie van de oordeelsvorming door de bestuursrechter. Ik vermoed dat de noodzaak van normering van de vrijheid van de rechter sterker zal worden gevoeld naarmate hij zich minder lijdelijk opstelt. Als bestuursrechters ernaar streven vaker dan nu in een vroeg stadium van de procedure met partijen om tafel te gaan zitten, zullen zij ook vaker in de situatie komen te verkeren dat de keuzeruimte die ze bezitten manifest wordt, en zal ook de noodzaak van vaste gedragslijnen sterker worden gevoeld. Normering kan van twee kanten komen.

Hogerberoepsinstanties kunnen, meer dan nu het geval is, contouren aangeven waarbinnen de bestuursrechter dient te opereren wanneer hij van zijn discretie gebruikmaakt. Maar rechterlijke instanties kunnen ook zelf afspreken hoe zij van hun vrijheid gebruikmaken. Een voorbeeld biedt de sinds kort door de Centrale Raad van Beroep gehanteerde regel dat als een partij in een procedure van hoger beroep

inzake een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling de Centrale Raad vraagt een deskundige te benoemen, de Centrale Raad partijen zo snel mogelijk schriftelijk laat weten of het verzoek wordt ingewilligd of niet. Bij die regel gaat het om beleid. Mocht de Centrale Raad echter vinden dat iedere bestuursrechter een degelijke gedragslijn zou moeten volgen, dan kan hij die 'beleidsregel' vertalen in een jurisprudentiële regel, zodat ook rechtbanken volgens die regel gaan handelen.

Ten slotte het hoger beroep. Gezien de frequentie waarmee dat wordt ingesteld en gezien de geringe mate van succes, zou de rechtspraak er veel aan gelegen moeten zijn de run op de hoogste bestuursrechters te beperken. De populariteit van de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties laat zich deels verklaren door hun laagdrempeligheid, maar ook de wijze van behandeling van beroepszaken door de bestuursrechter in eerste aanleg kan worden geacht een factor van betekenis zijn. Mijn veronderstelling is dat de kans op hoger beroep kleiner is naarmate partijen meer het gevoel hebben dat de rechter hun geschil het volle pond heeft gegeven. Dat is het geval als ze met een bestuursrechter te maken hebben die – mede indachtig wat de memorie van toelichting bij de Awb daarover meldt – zoekt naar de materiële waarheid, stelplicht en bewijslast naar redelijkheid en billijkheid over partijen verdeelt en gericht gebruikmaakt van de bevoegdheid tot aanvulling van de feiten zoals partijen die aan hem hebben gepresenteerd. Dat vereist dat de rechter zich zo nodig in een vroeg stadium van de procedure een beeld vormt van het geschil dat aan hem is voorgelegd en in contact treedt met de bij het geschil betrokken partijen, dat hij hen inzicht verschaft in wat zij van hem kunnen verwachten en waar hun eigen verantwoordelijkheden liggen, en dat de keuzes die hij in het traject van de afhandeling van beroepszaken maakt, zijn gebaseerd op in algemene termen geformuleerde en bij partijen kenbare uitgangspunten over de invulling van zijn vrijheid.

In de zitting gaat voor alle betrokkenen veel tijd en energie zitten, terwijl het netto-effect ervan gering is.

Literatuur

- Barkhuysen, Damen, de Graaf, e.a. (2007)
T. Barkhuysen, L.J.A. Damen, K.J. de Graaf (e.a.), *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: BJu 2007.
- Brugman (2005)
D. Brugman, 'Ambtshalve toetsing afgebakend', *NTB* 2005, p. 265-277.
- Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2006)
Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag: 2006 (www.evaluatiero.nl).
- Crommelin (2007)
R.W.J. Crommelin, *Het aanvullen van rechtsgronden. De betekenis van artikel 8:69 Awb in het licht van artikel 48 (oud) Rv* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007.
- Daalder & Schreuder-Vlasblom (2000)
E.J. Daalder & M. Schreuder-Vlasblom, 'Balanceren boven nul', *NTB* 2000, p. 214-221.
- Damen (2004)
L.J.A. Damen, 'Is de burger beter af onder het bestuursrecht van 2004 dan onder dat van 1993?', *NTB* 2004, p. 155-162.
- De Bock (2004)
R.H. de Bock, *De omvang van het geding*, Nijmegen: Ars Aequi 2004.
- De Waard (2006)
B.W.N. de Waard, 'Het verdwenen beginsel. Over feitenvaststelling in het bestuursrecht', in: A.W. Heringa e.a., *Het bestuursrecht beschermd* (Stroink-bundel), Sdu 2006, p. 113-124.
- Jongbloed (2001)
A.W. Jongbloed, 'Rechtsmiddelen', *AA* 2001, p. 14-22.
- Marseille (2003)
A.T. Marseille, 'De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak', *NJB* 2003, p. 1062-1069.
- Marseille (2004)
A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak*, Den Haag: BJu 2004.
- Marseille, de Graaf & Smit (2007)
A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming. Een onderzoek naar adequate instrumenten voor afhandeling en rechtsvorming door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: BJu 2007.
- Schlössels (2003)
R.J.N. Schlössels, 'Ongelijkheidscompensatie in het bestuursproces. Mythe of vergeten rechtsbeginsel', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th.J.M. Meertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003, p. 139-164.
- Schreuder-Vlasblom (2006)
M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2006.
- Schueler, Drewes, Groenewegen, e.a. (2007)
B.J. Schueler, J.K. Drewes, F.T. Groenewegen (e.a.), *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2007.
- Van Ettekoven (2001)
B.J. van Ettekoven, 'Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn)', preadvies VAR, in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach & I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks 126), Den Haag: BJu 2001, p. 25-44.
- Van Ettekoven (2007)
B.J. van Ettekoven, *Agenda voor de bestuursrechtspraak*, Voorzittersrede Jaarvergadering VAR 11 mei 2007, te vinden op: www.verenigingvoorbestuursrecht.nl.
- Van Galen & Van Maarseveen (1978)
A.G. van Galen & H.Th.J.F. van Maarseveen, *Beginnelsen van administratief procesrecht*, Geschriften van de Vereniging voor Administratief recht LXXXII, Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1978.

36 Zie hierover uitgebreid: Van Ettekoven (2001), Van Ettekoven (2007).